

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 15210

9 juni

2015

Advies Raad van State betreffende het ontwerp-besluit houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de rapportageverplichting over het drempelbedrag bij het verplicht schatkistbankieren en een verduidelijking van de informatieverplichting over verbonden partijen

Nader Rapport

9 juli 2014

Nader rapport inzake het ontwerp-besluit houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de rapportageverplichting over het drempelbedrag bij het verplicht schatkistbankieren en een verduidelijking van de informatieverplichting over verbonden partijen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juni 2014, no.2014001224, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juli 2014, nr. W04.14.0202/I, bied ik U hierbij aan.

Medeoverheden zijn ingevolge de invoering van het schatkistbankieren in de Wet financiering decentrale overheden verplicht om te schatkistbankieren. De onderhavige wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten met betrekking tot het drempelbedrag houdt verband met de invoering van het schatkistbankieren en verplicht medeoverheden tot het in de jaarrekening opnemen van het drempelbedrag voor het verantwoordingsjaar en per kwartaal de hoogte van het bedrag dat medeoverheden in het kader van het drempelbedrag buiten 's Rijks schatkist hebben aangehouden. De administratieve lasten als gevolg van het onderhavige besluit beperken zich alleen tot het opnemen in de jaarrekening van informatie die door medeoverheden wordt bijgehouden in de administratie in verband met het verplicht schatkistbankieren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën zullen voorts een model van rapportage online beschikbaar stellen waar medeoverheden gebruik van kunnen maken.

Ten aanzien van het opnemen van de rapportageverplichting in de jaarrekening merkt de regering op dat zij er belang aan hecht dat de rapportageverplichting onderdeel uitmaakt van de rechtmatigheidscontrole. Door het opnemen van de verplichting in de jaarrekening wordt bewerkstelligd dat door de accountant wordt getoetst of de rapportage getrouw is en rechtmatig gehandeld is doordat niet meer buiten 's Rijks schatkist is aangehouden dan ingevolge het drempelbedrag is toegestaan. Indien de rapportageverplichting in het jaarverslag zou worden opgenomen zou de accountantscontrole zich beperken of het jaarverslag verenigbaar is met de jaarrekening. Een expliciet oordeel van de accountant over de rechtmatigheid wordt dan niet verkregen.

De nota van toelichting is in lijn met bovenstaande aangevuld.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk.



Advies Raad van State

No. W04.14.0202/I
's-Gravenhage, 3 juli 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2014, no.2014001224, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de rapportageverplichting over het drempelbedrag bij het verplicht schatkistbankieren en een verduidelijking van de informatieverplichting over verbonden partijen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot verduidelijking van de bepaling over op te nemen informatie van verbonden partijen en het opnemen van een rapportageverplichting over het benutten van het drempelbedrag in het kader van het verplicht schatkistbankieren.
De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij de volgende kanttekening.

De in het ontwerpbesluit opgenomen rapportageverplichting[1] houdt in dat in de toelichting op de balans van de (openbare lichamen[2] van) decentrale overheden het drempelbedrag wordt vermeld voor het begrotingsjaar waarover verantwoording wordt afgelegd. Vervolgens wordt het totaal aan middelen opgenomen dat, uitsluitend in het kader van het drempelbedrag, per kwartaal van dat jaar door de desbetreffende decentrale overheid buiten 's Rijks schatkist wordt gehouden. In de toelichting wordt opgemerkt dat de wijzigingen van dit besluit niet leiden tot een significante verzwaring van de administratieve lasten voor medeoverheden.[3]

De Afdeling merkt op dat de regering, mede gelet op de reacties van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten,[4] onderkent dat sprake is van een administratieve lastenverzwaring als gevolg van de rapportageverplichting. Niet duidelijk is echter waarop de stelling in de toelichting is gebaseerd dat de wijzigingen in dit besluit niet leiden tot een significante verzwaren van de administratieve lasten voor de medeoverheden. Daarnaast wordt niet beargumenteerd waarom de regering eraan hecht dat deze rapportage onderdeel gaat uitmaken van de rechtmatigheidscontrole van de accountant.
Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de toelichting op deze punten aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

---

[1] Het voorgestelde artikel 52c van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
[2] Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
[3] Nota van toelichting, algemeen deel, administratieve lasten.
[4] Brief van het Interprovinciaal Overleg van 18 maart 2014, kenmerk FIN 06926/2014 en brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 21 mei 2014, kenmerk ECFE/U201401065.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..... houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de rapportageverplichting over het drempelbedrag bij het verplicht schatkistbankieren en een verduidelijking van de informatieverplichting over verbonden partijen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 juni 2014, nummer 2014-0000314706;

Gelet op artikel 190, eerste en tweede lid, van de Provinciewet en artikel 186, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 3 juli 2014, nr. W04.14.0202/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2014, 2014-0000358370;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 15, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel c komt te luiden:

   c. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

2. In onderdeel d wordt aan het begin van de zinsnede ingevoegd: de verwachte omvang van.

3. Onderdeel e komt te luiden:

   e. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

B

Na artikel 52b wordt een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 52c

In de toelichting op de balans wordt vermeld:

a. het drempelbedrag voor het begrotingsjaar waarover verantwoording wordt afgelegd; en
b. voor ieder kwartaal van dat jaar, het bedrag aan middelen, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Wet financiering decentrale overheden, dat in het kader van het drempelbedrag door de provincie onderscheidenlijk de gemeente buiten 's Rijks schatkist is aangehouden.

ARTIKEL II

Op de inrichting van de jaarrekening, het jaarverslag en de productenrealisatie van provincies, gemeenten en andere openbare lichamen of gemeenschappelijke organen als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot het jaar 2013 is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van toepassing zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Dit besluit wijzigt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) op de volgende onderwerpen:
1. Verduidelijking van de bepaling over op te nemen informatie van verbonden partijen in de paragraaf verbonden partijen.
2. De rapportageverplichting over het benutten van het drempelbedrag in het kader van het verplicht schatkistbankieren.

Verduidelijking over de op te nemen informatie over verbonden partijen

Artikel 15 van het BBV verplicht provincies en gemeenten om inzicht te geven in welke verbonden partijen de provincie respectievelijk gemeente deelneemt, het belang dat de betreffende provincie of gemeente heeft in elk van hun verbonden partijen en in de financiële positie van elk van de verbonden partijen. In de decembercirculaire van 2013 is aangekondigd dat in het BBV verduidelijkt zal worden over welke begrotingsjaren het gaat bij de hierboven genoemde informatie over verbonden partijen in de begroting en de toelichting. De onderhavige wijziging geeft daar invulling aan. Het gaat om informatie *over het begrotingsjaar* en niet om informatie over reeds afgesloten boekjaren. In de nota van toelichting van het Besluit van 25 juni 2013, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het versterken van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming van provincies en gemeenten en het versterken van de horizontale controle daarop (Stb. 2013, 267), stond dat in de begroting voor jaar t+1 van de medeoverheid de informatie uit de jaarrekening van jaar t-1 van de verbonden partij kan worden opgenomen. Voor het inzicht moet echter de informatie over dat betreffende begrotingsjaar zowel in de begroting als in het jaarverslag (op grond van artikel 26 van het BBV) van een bepaald begrotingsjaar worden opgenomen. Voor het inzicht van onder meer de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten is echter van belang dat in de begroting voor een bepaald jaar ramingsinformatie over verbonden partijen voor dat betreffende begrotingsjaar wordt opgenomen. Het gaat dan om onder meer informatie die vanuit de verbonden partij beschikbaar kan worden gesteld en openbaar gemaakt kan worden over interne en externe ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het verwachte resultaat cq de vermogenspositie van de verbonden partij.

De rapportageverplichting over het benutten van het drempelbedrag in het kader van het verplicht schatkistbankieren

Er wordt een nieuw artikel opgenomen in het BBV, artikel 52c, waarin een rapportageverplichting over de benutting van het drempelbedrag, in het kader van het verplicht schatkistbankieren voor openbare lichamen wordt geïntroduceerd. Deze wijziging van het BBV vloeit voort uit de invoering van het schatkistbankieren in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido).[1] Daardoor zijn openbare lichamen verplicht om hun overtollige middelen aan te houden in 's Rijks schatkist. Ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Wet Fido kunnen bij ministeriële regeling echter middelen van deze verplichting worden uitgezonderd. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden zijn dat, middelen tot aan het drempelbedrag, middelen die worden aangehouden in de fondsen, bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer en middelen op G-rekeningen, bedoeld in artikel 1, onder k, van de Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004.
De hoogte van het drempelbedrag is geregeld in artikel 7, tweede lid, van de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden en wordt berekend op basis van het begrotingstotaal van het openbaar lichaam (van het begrotingsjaar waarover verantwoording wordt afgelegd naar de stand van 31 december). De hoogte van het drempelbedrag kan daardoor voor ieder decentrale overheid verschillend zijn. De gevolgen van het invoeren van en de wijze waarop het drempelbedrag kan worden benut zijn in de toelichting van de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden nader toegelicht.[2]

Ingevolge artikel 52c wordt in de toelichting op de balans vermeld het drempelbedrag voor het begrotingsjaar waarover verantwoording wordt afgelegd en het totaal aan middelen dat, uitsluitend in het kader van het drempelbedrag, per kwartaal van dat jaar door provincies en gemeenten buiten 's Rijks schatkist wordt gehouden. De rapportageverplichting geldt dus niet voor de andere middelen die uitgezonderd zijn van het verplichte schatkistbankieren. Doordat ook in de toelichting op de balans per kwartaal de middelen die buiten 's Rijks schatkist zijn aangehouden wordt opgenomen wordt inzicht

[1] Stb. 2013, 530
[2] Stcrt. 2013, 34041, p. 11 en 12



geboden in de wijze waarop het drempelbedrag is benut. Het gemiddelde van het bedrag aan overtollige middelen dat een decentrale overheid gedurende het kwartaal elk kalenderdag buiten de schatkist heeft aangehouden, mag, ingevolge artikel 7, tweede lid, van de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden, niet boven het drempelbedrag liggen. Wanneer op een bepaalde dag geen overtollige middelen buiten de schatkist worden gehouden of per saldo rood wordt gestaan buiten de schatkist ('negatieve overtolligheid'), dan tellen die dagen voor de berekening van het gemiddelde mee als nihil.[3]

De verplichting om te schatkistbankieren geldt voor alle gemeenten, provincies, waterschappen, maar ook lichamen met rechtspersoonlijkheid die zijn ingesteld met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen en andere bij wet ingestelde lichamen en organen die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn aangewezen. Voor openbare lichamen die zijn uitgezonderd van de aanmelding voor schatkistbankieren, omdat zij niet hun eigen treasury uitvoeren, geldt dat zij hun eventuele overtollige middelen via een ander openbaar lichaam in de schatkist moeten aanhouden. Het openbaar lichaam dat de treasury uitvoert, mag het drempelbedrag van het uitgezonderde openbare lichaam simpelweg optellen bij zijn eigen drempelbedrag. Er hoeft dan geen onderscheid gemaakt te worden tussen overtollige middelen van de beide openbare lichamen.

Financiële consequenties

De wijzigingen van dit besluit leiden niet tot financiële consequenties voor medeoverheden. Het betreft vooral wijzigingen om de inzichtelijkheid te vergroten op basis van informatie die toch al voorhanden is.

Administratieve lasten

De wijzigingen van dit besluit leiden niet tot een significante verzwaring van de administratieve lasten voor medeoverheden. Met ingang van december 2013 zijn de medeoverheden reeds verplicht om te schatkistbankieren. De dagelijkse treasurypraktijk en systemen zijn hierop aangepast. Van het schatkistbankieren zijn onder andere uitgezonderd de middelen die vallen onder het zogenaamde drempelbedrag. De onderhavige rapportageverplichting hangt daarmee samen en houdt in dat medeoverheden in de jaarrekening het drempelbedrag voor het verantwoordingsjaar opnemen en per kwartaal de hoogte van het bedrag dat medeoverheden in het kader van het drempelbedrag buiten 's Rijks schatkist hebben aangehouden. De rapportageverplichting leidt daarom enkel tot de beperkte last de informatie over de buiten s' Rijks schatkist aangehouden middelen op te nemen in de jaarrekening. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën zullen daarnaast een model van rapportage online beschikbaar stellen waar medeoverheden gebruik van kunnen maken.
De wijzigingen aangaande de verbonden partijen, vergroten de inzichtelijkheid op basis van informatie die al voorhanden is.

Consultatie

Het wijzigingsbesluit is ter consultatie voorgelegd aan IPO en VNG.
Het IPO geeft in zijn reactie aan in te stemmen met de wijzigingen aangaande de verbonden partijen. Ten aanzien van de rapportageverplichting, stelt het IPO voor om de rapportageverplichting alleen in te laten gaan bij een overschrijding van het drempelbedrag. Dit zou echter in feite betekenen dat er geen (volledig) inzicht is in de mate waarin de medeoverheden middelen in het kader van het drempelbedrag buiten 's Rijks schatkist aanhouden. Vandaar dat het kabinet voorstelt het huidige wijzigingsbesluit ongewijzigd door te voeren.
De VNG stemt in met de wijzigingen aangaande de verbonden partijen, maar is van mening dat de rapportageverplichting onvoldoende aansluit bij het tweede uitgangspunt in het recent uitgebrachte rapport van de commissie Vernieuwing BBV. Dit tweede uitgangspunt houdt in dat raadsleden behoefte hebben aan meer focus op de voor hen echt belangrijke informatie in de begrotingscyclus. Indien de rapportageverplichting toch onderdeel moet zijn van de jaarstukken, adviseert de VNG de rapportageverplichting op te nemen in het jaarverslag in plaats van de jaarrekening. Het kabinet hecht er echter aan dat de rapportageverplichting deel uitmaakt van de rechtmatigheidscontrole door de accountant. Via het opnemen in de jaarrekening kijkt immers een onafhankelijke partij (de accountant) mee naar de wijze waarop medeoverheden gebruik maken van het drempelbedrag en daarmee of de rapportage getrouw is en rechtmatig is gehandeld doordat niet meer buiten 's Rijks schatkist is aangehouden dan ingevolge het drempelbedrag is toegestaan.

Opname in enkel het jaarverslag, heeft als gevolg dat de accountant dit niet meeneemt in zijn

[3] idem.



rechtmatigheidcontrole. De accountant controleert namelijk slechts of het jaarverslag ‘verenigbaar’ is met de jaarrekening. Vandaar dat het kabinet vasthoudt aan opname van de rapportageverplichting in de jaarrekening.

Deze kwestie kan in de nabije toekomst een plek krijgen in de uitwerking van één van de aanbevelingen uit het rapport ‘Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten’.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

De aangebrachte wijzigingen in de onderdelen c t/m e van het tweede lid maken duidelijk dat het bij de informatie over het belang in de verbonden partij, over het eigen vermogen en het vreemd vermogen, en over het financiële resultaat van de verbonden partij om informatie *over het begrotingsjaar* gaat en niet om informatie over reeds afgesloten boekjaren. In de begroting van een bepaald jaar gaat het dus om ramingen respectievelijk de gevolgen van voornemens voor het betreffende begrotingsjaar.
In het algemeen deel van deze toelichting is reeds aan de orde gekomen dat het daarbij onder meer gaat om informatie die vanuit de verbonden partij beschikbaar kan worden gesteld en openbaar gemaakt kan worden over interne en externe ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het verwachte resultaat respectievelijk de vermogenspositie van de verbonden partij. Daarvoor is echter niet nodig dat, bijvoorbeeld, een begroting of geprognosticeerde balans van een verbonden partij beschikbaar is, maar kan het bijvoorbeeld ook gaan om (financiële) vooruitzichten, winstwaarschuwingen, berichtgeving over wijzigingen in wet- en regelgeving voor de betrokken sector met financiële consequenties etc. Voor zover dergelijke informatie niet beschikbaar is of kan worden verstrekt door een provincie of gemeente, is het in dat geval voldoende om over de betreffende verbonden partij te vermelden dat geen informatie beschikbaar is op basis waarvan substantiële wijzigingen in resultaat en/of vermogen te verwachten zijn en kunnen in dat geval eerder gerealiseerde resultaten en eigen vermogen- respectievelijk vreemd vermogenposities worden verstrekt.

Artikel I, onderdeel B

In het kader van de verantwoording over de benutting van het drempelbedrag is het van belang dat deze in een onderdeel van de jaarrekening wordt opgenomen dat is onderworpen aan de rechtmatigheidscontrole door de accountant van het openbaar lichaam. De rapportageverplichting wordt daarom opgenomen in paragraaf 4.5.7 van het BBV, de toelichting op de balans. De rapportageverplichting maakt derhalve onderdeel uit van de jaarrekening, die ingevolge artikel 213, derde en vierde lid, van de Gemeentewet is onderworpen aan het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Openbare lichamen rapporteren in de toelichting op de balans op kwartaalbasis over het drempelbedrag en de omvang van de daadwerkelijk buiten ’s Rijks schatkist aangehouden overtollige middelen. Het gemiddelde van het bedrag aan overtollige middelen dat een decentrale overheid gedurende het kwartaal elke kalenderdag buiten de schatkist heeft aangehouden, mag niet boven het drempelbedrag liggen.

Artikel II en III

Er is een overgangsbepaling opgenomen, waarmee wordt geregeld dat bij de verantwoording over het begrotingsjaar 2013 nog geen rekening hoeft te worden gehouden met deze wijziging het BBV. Zowel de wijziging met betrekking tot de rapportageverplichting in verband met de invoering van het schatkistbankieren, als de wijziging met betrekking tot het opnemen van informatie over verbonden partijen in de begroting, zijn voor openbare lichamen van toepassing voor het opstellen van de begroting van 2015 respectievelijk het verantwoorden van de begroting van 2014.

Openbare lichamen houden in 2014 in de eigen administratie wel al rekening met de onderhavige wijzigingen in de verantwoording gehouden. Zij houden immers hun liquide middelen reeds bij ’s Rijks schatkist aan. In verschillende circulaires, nieuwsbrieven en in de memorie van toelichting bij de Wet verplicht schatkistbankieren en de Regeling schatkistbankieren, is de rapportageverplichting reeds aangekondigd. Openbare lichamen zijn dus op de hoogte van de rapportageverplichting. Het afwijken van de Vaste Verander Momenten en de invoeringstermijn van drie maanden op grond van de Code Interbestuurlijk Verhoudingen is daarom niet bezwaarlijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,